

SYTUACJA FINANSOWA POWIATÓW WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO W LATACH 2004-2006

Anna Majchrzak, Joanna Stanisławska

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Abstrakt. W artykule dokonano doboru wskaźników opisujących sytuację finansową jednostek samorządowych na przykładzie powiatów województwa wielkopolskiego. Na podstawie ich wartości, posługując się metodą Warda, przeprowadzono proces klasyfikacji badanych jednostek samorządowych w klasy o podobnej sytuacji finansowej.

Słowa kluczowe: sytuacja finansowa, powiaty, metoda Warda

WSTĘP

Ważnym elementem zarządzania jednostką samorządową jest zarządzanie jej finansami. Powinno być ono prowadzone w sposób racjonalny i efektywny oraz pozwalać na realizację długofalowej strategii rozwoju. Prawidłowość zarządzania zasobami finansowymi jest jednym z podstawowych warunków osiągnięcia sukcesu jednostki samorządowej, a jego jakość wpływa nie tylko na sam wynik finansowy jednostki, lecz przede wszystkim na stopień zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez lokalną społeczność [Filipiak 2004]. Trudności występujące w terminowym regulowaniu zobowiązań mogą doprowadzić do zaprzestania realizacji zadań obligatoryjnych, co czasem podważa zaufanie do jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu publicznego [Gonet 2008].

Efektywność zarządzania finansami może być diametralnie różna, nawet gdy dotyczy tych samych zasobów, dlatego dużą wagę przypisuje się procesowi decyzyjnemu. Narzędziem wspierającym decydentów jest analiza finansowa, stanowiąca jedną z funkcji gospodarowania zasobami. Obejmuje ona finansowe aspekty działań prowadzonych przez organy samorządowe, czyli wydatki, koszty, przychody i dochody, przepływy pieniężne, gospodarkę finansową oraz płynność [Dylewski i in. 2004].

Celem artykułu jest ocena sytuacji finansowej powiatów województwa wielkopolskiego w latach 2004-2006.

MATERIAŁY I METODA

W pracy wykorzystano dane Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Regionalnych) oraz Ministerstwa Finansów (Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2006: powiaty). Dane te posłużyły do klasyfikacji powiatów województwa wielkopolskiego według sytuacji finansowej. Badaniem objęto 31 powiatów ziemskich (z analizy ze względu na odmienną specyfikę wyłączone powiaty grodzkie). Klasyfikacji badanych jednostek dokonano w następujących etapach [Wysocki i Lira 2005]:

1. Wybór zmiennych opisujących sytuację finansową powiatów.

Na podstawie przesłanek merytorycznych zaproponowano zestaw zmiennych, które przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Zestawienie zmiennych przyjętych do badania sytuacji finansowej powiatów

Oznaczenie zmiennej	Określenie zmiennej
X1 – Dochody	dochody ogółem na 1 mieszkańca (zł)
X2 – Środki własne	dochody własne na 1 mieszkańca (zł)
X3 – WSWI	wskaźnik samodzielności wydatkowej I stopnia obliczany jako udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%)
X4 – Dotacje	udział dotacji celowych z budżetu państwa w dochodach ogółem (%)
X5 – WSWII	wskaźnik samodzielności wydatkowej II stopnia obliczany jako udział dochodów własnych i subwencji ogólnej w dochodach ogółem (%)
X6 – Podatki	udział podatków od osób fizycznych i od osób prawnych w dochodach własnych (%)
X7 – Wydatki	wydatki ogółem na 1 mieszkańca (zł)
X8 – Wynagrodzenia	udział wynagrodzeń i pochodnych w wydatkach bieżących (%)
X9 – Wydatki majątkowe	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (%)
X10 – Inwestycje	wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca (zł)
X11 – Zobowiązania	udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%)
X12 – Spłata	udział spłat rat kapitałowych i odsetek w dochodach ogółem (%)
X13 – WPFI	wskaźnik płynności finansowej I stopnia obliczany jako iloraz dochodów ogółem i przychodów do wydatków ogółem, rozchodów oraz zobowiązań wymagalnych
X14 – Dochody/wydatki	stopień pokrycia wydatków ogółem dochodami ogółem (%)
X15 – Nadwyżka	udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących* (%)

*Nadwyżka operacyjna jest obliczana jako różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Przez dochody bieżące rozumie się dochody budżetowe nie będące dochodami majątkowymi, do których zalicza się: dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności: www.mf.gov.pl.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Dylewski i in. [2004], Jastrzębska [2004].

W celu eliminacji zmiennych nadmiernie skorelowanych wyznaczono macierz odwrotną współczynników korelacji między przyjętymi zmiennymi. Na podstawie analizy elementów diagonalnych macierzy z dalszych badań usunięto trzy zmienne: X1, X5 oraz X10. W ocenie statystycznej uwzględniono również współczynnik zmienności. Z tytułu niewielkiego stopnia zróżnicowania (stała zmienność) odrzucono kolejne zmienne: X8, X13 oraz X14. W rezultacie do dalszych badań przyjęto dziewięć cech, które uznano za stymulanty sytuacji finansowej powiatów, z wyjątkiem X11 i X12 (nominanty) oraz X4 (destymulanta) (tab. 2).

Tabela 2. Podstawowe statystyki zmiennych opisujących sytuację finansową powiatów województwa wielkopolskiego w latach 2004-2006

Cecha	Minimum	Median	Maksimum	Współczynnik zmienności
Środki własne	111,04	152,52	224,97	17,74
WSWI	20,24	28,07	53,61	33,49
Dotacje	3,32	15,37	25,37	21,55
Podatki	29,43	45,57	64,29	15,06
Wydatki	314,88	639,25	815,07	18,50
Wydatki majątkowe	5,17	10,26	20,19	35,30
Zobowiązania	0,00	12,49	33,70	74,04
Splata	0,00	2,49	11,24	82,12
Nadwyżka	-1,62	6,84	14,97	50,19

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS z 2008 roku.

2. Normalizacja wartości zmiennych diagnostycznych polegała na przekształceniu nominant i destymulant w stymulanty oraz sprowadzeniu wartości zmiennych do porównywalności z zastosowaniem procedury unitaryzacji, na podstawie formuł:

$$\text{dla stymulant: } z_{ik} = \frac{x_{ik} - \min_i \{x_{ik}\}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \quad (i = 1, 2, \dots, n; k = 1, 2, \dots, m)$$

$$\text{dla nominant: } z_{ik} = \frac{x_{ik} - \min_i \{x_{ik}\}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \quad x_{ik} \leq \max_i \{x_{ik}\}$$

$$z_{ik} = \frac{\max_i \{x_{ik}\} - x_{ik}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \quad x_{ik} > \max_i \{x_{ik}\}$$

$$\text{dla destymulant: } z_{ik} = \frac{\max_i \{x_{ik}\} - x_{ij}}{\max_i \{x_{ik}\} - \min_i \{x_{ik}\}}, \quad (i = 1, 2, \dots, n; k = 1, 2, \dots, m)$$

gdzie:

$$\begin{aligned} \max_i \{x_{ik}\} & - \text{maksymalna wartość } k\text{-tej cechy,} \\ \text{nom}\{x_{ik}\} & - \text{nominalna wartość } k\text{-tej cechy}^1, \\ \min_i \{x_{ik}\} & - \text{minimalna wartość } k\text{-tej cechy.} \end{aligned}$$

3. Analiza skupień metodą Warda polegającą na łączeniu jednostek najbliższych względem siebie w celu uzyskania jednego skupienia. Dla oszacowania odległości między jednostkami wykorzystuje ona analizę wariancji, zmierzając do minimalizacji sumy kwadratów odchyleń wewnątrz skupień [Stanisz 2007]².

OCENA SYTUACJI FINANSOWEJ POWIATÓW NA PODSTAWIE WSKAŹNIKÓW CZĄSTKOWYCH

Celem polityki dochodowej każdej jednostki samorządowej jest zapewnienie odpowiednio wysokich środków, niezbędnych do realizacji założonych zadań [Bury 1999]. Samorząd może korzystać z dochodów własnych oraz dochodów uzupełniających, na które składają się dotacje i subwencja ogólna. Środki własne powinny stanowić zasadniczą część dochodów budżetowych ze względu na swobodę dysponowania nimi [Świrska 2008]. Miarą tej swobody jest wskaźnik samodzielności wydatkowej I stopnia. Wyższy poziom wskaźnika oznacza większą samodzielność finansową samorządu. Najbardziej niezależne finansowo od budżetu państwa były obszary skoncentrowane wokół miast na prawach powiatu, czyli powiaty: poznański (53,61%), kaliski, koniński, leszczyński oraz powiat szamotulski (ponad 32%) (tab. 3). Niezależność ta została również potwierdzona przez stosunkowo niski odsetek dotacji z budżetu państwa w dochodach ogółem tych jednostek (poniżej 10%) (z wyjątkiem powiatów szamotulskiego i konińskiego). Najwyższym poziomem dotacji celowych charakteryzowały się powiaty: pleszewski, czarnkowsko-trzcianecki i ostrzeszowski (blisko 25%), które odnotowały poniżej przeciętny udział środków własnych. Wysoki odsetek dochodów uzupełniających, jak wskazuje Kańduła [2005], nie sprzyja podnoszeniu wydajności dochodów własnych. Poziom środków pochodzących ze źródeł znajdujących się na terenie danej wspólnoty lokalnej, jak często określa się dochody własne³, stanowi jednocześnie wskaźnik atrakcyjności danej jednostki samorządowej [Dylewski i in. 2004]. W badanych latach dochody własne przypadające na jednego mieszkańca były najwyższe w powiatach: międzychodzkiem, pilskim, poznańskim i chodzieskim (ponad 200 zł). W samorządach międzychodzkiem oraz chodzieskim wpływała na to względnie mała liczba ludności, natomiast w pozostałych – osiągnięte wyniki wskazują na dobry stan finansów samorządowych. Pomimo dużej gęstości zaludnienia powiaty poznański i pilski odnotowały relatywnie wysokie kwoty środków własnych *per capita*, co świadczy o dużej atrakcyjności tych obszarów. Natomiast najniższa wielkość dochodów własnych *per capita* wystąpiła w samorządach: konińskim i kaliskim (poniżej 120 zł).

¹ Jako wartość nominalną przyjęto wartość mediany dla wszystkich badanych jednostek.

² W procesie obliczeniowym wykorzystano program komputerowy Statistica w wersji 7.1.

³ Definicję tę uzupełnia się również o warunek oddania dochodów do dyspozycji samorządu bezterminowo i w całości [Denek 2001].

Można przypuszczać, że miało to związek ze stosunkowo dużą liczbą ludności zamieszkałą na terenie tych powiatów.

Dochody własne, jak już wspomniano, pełnią zasadniczą rolę dla samodzielności finansowej. Jej zakres jest jednak odmienny dla poszczególnych elementów wchodzących w skład dochodów własnych. W przypadku udziału w dochodach budżetu państwa, a więc podatków od osób fizycznych czy też prawnych, samorzady nie mają żadnych uprawnień o charakterze władczym. Mogą jedynie dążyć do poprawy ich wydajności przez stymulowanie działalności gospodarczej [Kańduła 2003]. W połowie badanych jednostek udział podatków dochodowych w środkach własnych przekroczył poziom 45% (tab. 2). Najwyższą wartość omawianego wskaźnika zaobserwowano w powiecie poznańskim, co wynika z dużej aktywności podmiotów gospodarczych, natomiast dwukrotnie niższą (minimalną) – w powiatach pleszewskim i międzychodzkiem (tab. 2 i 3). Warto tu również wskazać na współwystępowalnie zjawisk dużego udziału podatków dochodowych w dochodach własnych i jednocześnie dużego udziału środków własnych w ogólnych dochodach budżetowych⁴. Dowodzi to ogromnej roli tych źródeł podatkowych w tworzeniu własnych zasobów finansowych powiatów.

Równorzędnie z polityką dochodową jest również prowadzona polityka wydatkowa. Wielkość wydatków przypadających na jednego mieszkańca (zwłaszcza wydatków inwestycyjnych) jest jednym z mierników oceny atrakcyjności jednostki samorządowej [Dylewski i in. 2004]. W analizowanym okresie najczęściej wydatkowały powiaty pleszewski (815,07 zł) i czarnkowsko-trzcianecki (796,52 zł), a najmniej powiaty kaliski (314,88 zł) i koniński (399,80 zł) (tab. 3). Na te wyniki miała wpływ, podobnie jak w przypadku dochodów własnych *per capita*, liczba mieszkańców w danej jednostce terytorialnej.

Polityka wydatkowa obejmuje politykę w zakresie wydatków bieżących, które są przeznaczane na bieżące funkcjonowanie jednostki oraz wydatków majątkowych – na inwestycje. Wydatki inwestycyjne, jak twierdzi Jastrzębska [2004], wykazują większą elastyczność dochodową niż wydatki bieżące, bo wraz ze wzrostem dochodów budżetowych rosną wydatki inwestycyjne. Najwyższym poziomem wskaźnika udziału wydatków majątkowych charakteryzowały się powiaty poznański oraz kościański (blisko 20%), co świadczy o dużym potencjale rozwojowym tych jednostek samorządowych. Blisko czterokrotnie niższy (minimalny) odsetek tych wydatków odnotowały powiaty nowotomyski i ostrzeszowski (tab. 3). Inwestycje mogą być finansowane ze źródeł własnych bądź obcych poprzez dotacje. Według Ruśkowskiego [2004], może występować nawet pewien związek między poziomem dochodów własnych a wydatkami inwestycyjnymi. Badania nie wykazały jednak silnego związku⁵. Inną możliwością pokrycia wydatków inwestycyjnych są przychody z zaciągniętych kredytów i pożyczek. W połowie badanych powiatów ogólne zadłużenie przekroczyło poziom 12,49% w stosunku do dochodów ogółem (tab. 2). Najbardziej zadłużone okazały się powiaty obornicki i pleszewski (33%), jednakże poziom zadłużenia nie przekroczył ustawowego progu 60%⁶ (tab. 3). Jednostki te były również stosunkowo mocno obciążone spłatą zaciągniętych

⁴ Współczynnik korelacji liniowej Pearsona wyniósł 0,63; istotny na poziomie 0,05.

⁵ Współczynnik korelacji liniowej Pearsona udziału wydatków majątkowych i wskaźnika dochodów własnych wyniósł 0,38; istotny na poziomie 0,05.

⁶ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych [Ustawa... 2005].

Tabela 3. Wartości zmiennych opisujących sytuację finansową powiatów w województwie wielkopolskim w latach 2004-2006 (wartość mediany)

Powiat	Zmienna opisująca sytuację finansową powiatu								
	środki własne	WSWI	dotacje	podatki	wydatki	wydatki majątkowe	zobowiązania	spłata	nadwyżka
Chodzież	202,85	30,04	15,72	38,92	748,85	11,75	4,77	2,07	8,49
Czarnków-Trzcianka	157,03	20,24	25,26	40,14	796,52	6,32	12,61	11,24	3,17
Gniezno	150,51	24,07	12,20	46,94	664,30	7,68	8,59	2,49	6,84
Gostyń	171,36	28,05	20,66	44,26	727,76	13,59	12,81	3,45	9,74
Grodzisk	134,22	29,30	11,94	50,82	479,69	13,20	11,71	1,64	9,64
Jarocin	126,87	23,90	16,01	45,26	714,66	15,61	16,42	1,71	7,42
Kalisz	118,51	38,77	9,29	48,90	314,88	9,92	17,10	6,42	7,23
Kępno	150,93	27,98	16,65	50,23	594,76	10,26	13,14	3,51	6,87
Koło	141,31	26,07	14,79	45,07	591,86	7,67	4,53	1,49	7,03
Konin	111,04	33,45	18,94	51,02	399,80	12,10	3,63	2,77	10,69
Kościan	150,87	30,28	17,82	48,60	537,81	19,01	8,28	0,64	10,5
Krotoszyn	133,20	21,98	16,90	45,57	639,25	8,53	18,80	6,17	4,31
Leszno	136,18	32,65	3,32	44,74	662,38	12,43	14,25	0,95	10,70
Międzychód	224,97	28,82	23,19	34,17	677,74	6,21	0,00	0,00	6,66
Nowy Tomyśl	153,57	31,92	9,90	55,74	508,99	5,17	1,26	1,17	5,12
Oborniki	134,15	25,56	12,10	51,11	545,92	7,94	33,70	5,18	3,63
Ostrów	152,52	28,14	13,76	53,61	617,35	9,83	8,21	2,76	4,03
Ostrzeszów	183,69	26,79	24,16	36,09	724,01	5,49	1,97	1,03	5,73
Piła	213,50	31,70	16,95	52,65	724,42	8,37	1,23	0,80	5,72
Pleszew	181,38	24,14	25,37	29,43	815,07	14,65	33,39	6,19	3,16
Poznań	205,21	53,61	8,86	64,29	525,40	20,19	12,01	1,72	14,97
Rawicz	157,90	28,14	23,13	42,63	469,56	12,29	0,18	0,16	7,99
Słupca	151,54	22,99	22,70	37,65	700,35	6,66	17,82	4,82	3,92
Szamotuły	187,41	32,41	15,19	48,50	481,10	13,49	0,00	0,00	13,85
Środa	175,17	29,81	14,06	52,66	656,46	9,94	14,30	5,07	-1,62
Śrem	176,41	28,07	18,14	44,53	638,02	10,60	12,49	3,51	5,55
Turek	163,05	28,45	15,37	48,67	659,90	6,15	13,82	2,75	3,86
Wągrowiec	136,64	21,23	10,58	42,15	663,54	16,39	17,06	2,43	8,75
Wolsztyn	176,49	26,31	15,06	43,72	700,45	12,12	7,37	1,59	7,73
Września	144,17	26,90	11,92	48,21	611,01	10,05	14,53	3,86	2,78
Złotów	130,59	22,78	11,49	40,36	585,42	11,77	13,12	2,90	6,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS z 2008 roku.

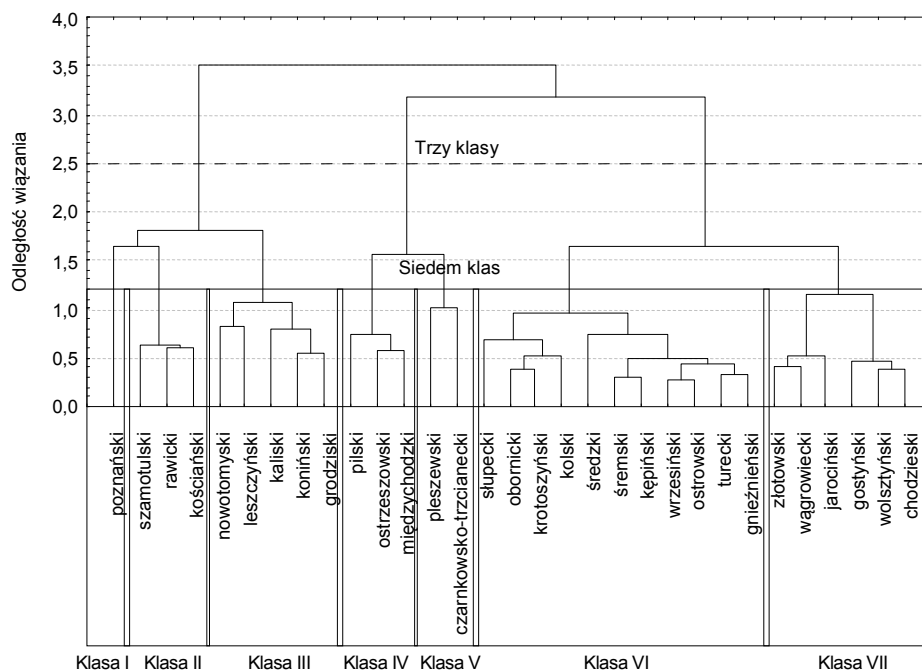
zobowiązań, choć najwyższy wskaźnik zaobserwowano w powiecie czarnkowsko-trzcianeckim (nie przekroczył on także ustawowego progu wynoszącego 15% dochodów ogółem). Spełnienie wymogów odnośnie stopnia zadłużenia i wielkości spłat w danym roku budżetowym nie jest gwarancją dobrej sytuacji finansowej jednostki samorządowej, a tym samym posiadania zdolności kredytowej umożliwiającej zaciągnięcie nowych zobowiązań [Gonet 2006]. Narzędziem umożliwiającym ocenę potencjalnej zdolności do obsługi długu i finansowania nowych inwestycji jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących [Jastrzębska 2004]. Najwyższym poziomem tego wskaźnika charakteryzowały się powiaty poznański i szamotulski (blisko 14%), natomiast najniższym powiat średzki (-1,62%). Ujemna wartość może świadczyć o tym, że część wydatków bieżących została pokryta dochodami majątkowymi lub zwrotnymi źródłami finansowania.

KLASYFIKACJA

Znormalizowane dane poddano procesowi klasyfikacji metodą Warda. Analiza odległości wiązań na dendrogramie wskazała na istnienie trzech skupień. Jednakże z uwagi na małą homogeniczność klas, utrudniającą interpretację merytoryczną, postanowiono przyjąć podział na niższym etapie procesu łączenia. Poszukiwano klasyfikacji możliwie na najniższym poziomie, a jednocześnie o stosunkowo dużej odległości pomiędzy kolejnymi etapami wiązania. W rezultacie przyjęto podział badanej zbiorowości na siedem klas (rys. 1).

W pierwszej klasie znalazła się tylko jedna jednostka samorządowa – powiat poznański (rys. 1). Samorząd ten charakteryzowała wysoka kwota realizacji własnych środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wyższa o odpowiednio 53 zł i 58 zł niż średnio w województwie i w kraju) oraz największa samodzielność finansowa obrazowana poprzez najwyższy udział dochodów własnych (blisko dwukrotnie wyższy niż w jednostkach samorządowych tego szczebla w Polsce) i jednocześnie najniższy odsetek dotacji w ogólnych dochodach budżetowych, stanowiący połowę średniej krajowej (tab. 4). Samodzielność ta pozwoliła na stosunkowo bardziej swobodne kształtowanie wydatków niż w pozostałych jednostkach samorządowych tego szczebla w badanym województwie i w całym kraju. Miało to również związek z najwyższym (o 20 i 14 punktów procentowych wyższym niż odpowiednio w regionie wielkopolskim i w Polsce) odsetkiem wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych oraz prawnych, co świadczy o dużej aktywności gospodarczej na tym obszarze. Dobra sytuacja dochodowa umożliwiła ponoszenie znacznych wydatków na inwestycje. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem wyniósł blisko 20%, co stanowiło dwukrotność średniej zarówno dla jednostek tego szczebla w województwie wielkopolskim, jak i odpowiednio w kraju. Zamożność powiatu (wysokie dochody własne *per capita*) połączona z wysoką samodzielnością wydatkową stanowiły więc duży potencjał inwestycyjny, który w przyszłości może jeszcze bardziej pogłębić „odległość” dzielącą powiat poznański od pozostałych obszarów województwa wielkopolskiego.

Mimo największego zaangażowania w finansowanie inwestycji, samorząd poznański wykazał przeciętne zadłużenie oraz niższy od średniej stopień obciążenia spłatą rat kapitałowych wraz z odsetkami (tab. 4). Było to wynikiem największej, spośród wszystkich badanych jednostek samorządowych, kwoty nadwyżki operacyjnej w dochodach



Rys. 1. Klasyfikacja powiatów województwa wielkopolskiego metodą Warda według wybranych wskaźników sytuacji finansowej (odległość euklidesowa)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów oraz GUS z 2008 roku.

bieżących (14,97%), która przekraczała prawie dwukrotnie poziom przeciętny w badanym województwie oraz trzykrotnie średnią dla powiatów w Polsce. Świadczy to o stosunkowo dużym zaangażowaniu własnych źródeł finansowania w pokrycie wydatków inwestycyjnych.

Klasę drugą utworzyły trzy powiaty: kościański, rawicki i szamotulski (rys. 1). Jednostki te osiągnęły wyniki niewiele ponadprzeciętne w zakresie samodzielności finansowej oraz udziału podatków dochodowych w dochodach własnych w odniesieniu do województwa wielkopolskiego (tab. 4). W porównaniu z samorządami tego szczebla w Polsce, odsetek dotacji celowych oraz podatków dochodowych był poniżej poziomu przeciętnego. Pomimo niskiej kwoty wydatków *per capita*, samorzady te stosunkowo dużo inwestowały. Udział wydatków majątkowych w ogólnych wydatkach budżetowych był najwyższy spośród wszystkich klas (13,49%), wyłączając powiat poznański (klasa I), który dominował pod tym względem. W omawianych jednostkach inwestycje były prawie w całości finansowane z bezzwrotnych źródeł finansowania, o czym świadczy najniższe spośród wszystkich klas (bliskie zero) zadłużenie i stopień obciążenia spłatą rat kapitałowych i odsetek. Dowodzi tego również relatywnie wysoki, dwukrotnie wyższy niż przeciętnie w Polsce, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących.

Klasa trzecia objęła obszary w bezpośrednim sąsiedztwie miast powiatowych: Kalisz, Konina i Leszno oraz graniczące z powiatem poznańskim: grodzki i nowotomyski (rys. 1). Na obszarze tych jednostek występowała, podobnie jak w powiecie poznańskim,

Tabela 4. Wewnątrzklasowe wartości cech – wybranych wskaźników sytuacji finansowej powiatów w województwie wielkopolskim (wartości mediany)

Cecha	Klasa							Ogółem	Przeciętnie powiaty w Polsce
	I	II	III	IV	V	VI	VII		
Środki własne (zł)	205,21	157,90	134,22	213,50	169,21	150,93	154,00	152,52	147,00
WSWI (%)	53,61	30,28	32,65	28,82	22,19	26,90	25,10	28,07	27,16
Dotacje (%)	8,86	17,82	9,90	23,19	25,32	14,79	15,39	15,37	18,44
Podatki (%)	64,29	48,50	50,82	36,09	34,79	48,21	42,94	45,57	50,73
Wydatki (zł)	525,40	481,10	479,69	724,01	805,80	638,02	707,56	639,25	548,00
Wydatki majątkowe (%)	20,19	13,49	12,10	6,21	10,49	8,53	12,86	10,26	11,67
Zobowiązania (%)	12,01	0,18	11,71	1,23	23,00	13,82	12,97	12,49	13,19
Splata (%)	1,72	0,16	1,64	0,80	8,72	3,51	2,25	2,49	3,40
Nadwyżka (%)	14,97	10,50	9,64	5,73	3,17	4,03	8,11	6,84	5,22

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS z 2008 roku oraz Budżetów... [2007].

duża samodzielność finansowa (na tle województwa i kraju), co skutkowało wyraźnie przekraczającym średnią poziomem nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących oraz ponadprzeciętnym wskaźnikiem wydatków majątkowych (tab. 4). Charakterystyczne dla tej klasy są najgorsze wyniki wskaźników *per capita* i to zarówno w odniesieniu do dochodów własnych (niższe o odpowiednio 18 i 15 zł od średniej dla badanego województwa i kraju), jak i wydatków całkowitych (niższe o 160 zł niż przeciętnie w województwie i o 70 zł – niż w Polsce). Ma to związek z dość dużą liczbą ludności zamieszkałą na obszarach zakwalifikowanych do omawianej klasy i bynajmniej nie dowodzi złej sytuacji finansowej tych jednostek. Poziom zadłużenia i jego obsługi, podobnie jak w powiecie poznańskim, był zbliżony do średniej w województwie.

Powiaty międzychodzki, ostrzeszowski i pilski utworzyły klasę czwartą (rys. 1). Specyficzną cechą tych obszarów jest najwyższa kwota dochodów własnych przypadająca na jednego mieszkańca (213,50 zł), która przewyższyła o ponad 60 zł przeciętną wielkość w jednostkach samorządowych tego szczebla w województwie oraz o 66 zł w Polsce. Jednocześnie zaobserwowano tu również wysoki poziom wydatków ogółem *per capita*. Relatywnie duże wartości dochodowych i wydatkowych wskaźników na mieszkańca mają związek ze stosunkowo małą gęstością zaludnienia w dwóch powiatach tej klasy: międzychodzkiem i ostrzeszowskim⁷. Sytuacja ta nie gwarantowała jednak odpowiedniej struktury dochodów i wydatków, zapewniającej z jednej strony samodzielność wydatkową, z drugiej strony, stwarzającej potencjał inwestycyjny. Udział środków przeznaczanych na inwestycje w wymienionych wyżej jednostkach samorząd-

⁷ W latach 2004-2006 (wartość mediana) wynosiła ona 49,29 osób na 1 km² w powiecie międzychodzkiem oraz 70,56 osób w powiecie ostrzeszowskim, podczas gdy przeciętnie dla ogółu wielkopolskich powiatów – 87,07.

dowych był minimalny (6,21%), ponad trzykrotnie niższy niż w powiecie poznańskim (klasa I) i blisko o połowę niższy niż w powiatach ogółem w kraju. Wskazuje to, że zdecydowana większość ogólnej kwoty wydatków *per capita* była przeznaczana na bieżące potrzeby jednostki. Potwierdza to również niższy od przeciętnej, w badanym województwie, poziom wskaźnika nadwyżki operacyjnej. Niski stopień realizacji wydatków majątkowych był także powiązany z małym zadłużeniem i niewielkim obciążeniem spłatą zaciągniętych zobowiązań. Na wysokie wydatki inwestycyjne nie pozwoliła również relatywnie mała samodzielność finansowa. Choć udział dochodów własnych w dochodach ogółem był porównywalny do średniej dla powiatów województwa wielkopolskiego, to odsetek dotacji budżetowych był bliski poziomowi maksymalnemu, który wystąpił w klasie piątej.

Klasa piąta objęła powiaty pleszewski oraz czarnkowsko-trzcianecki (rys. 1). Samorządy te okazały się najmniej samodzielne finansowo z uwagi na wspomniany już zarówno najniższy odsetek dochodów własnych (o 30 punktów procentowych niższy niż w powiecie poznańskim i o 5 punktów procentowych niższy niż średnio w kraju) i jednocześnie największy udział dotacji w dochodach budżetowych (25,32%), który blisko trzykrotnie przewyższył poziom odnotowany w klasach pierwszej i trzeciej oraz był o blisko 7 punktów procentowych wyższy niż przeciętnie w Polsce (tab. 4). Niski poziom wskaźnika samodzielności wydatkowej I stopnia był powiązany z minimalnym udziałem dochodów podatkowych w dochodach własnych (34,79%). W tym zakresie różnica w stosunku zarówno do średniej w województwie, jak i w Polsce, była jeszcze większa – wynosiła odpowiednio 10 i 15 punktów procentowych. Wynikało to ze stosunkowo małej liczby podmiotów gospodarczych na terenie tych obszarów⁸. Miało to również swoje źródło w funkcjach pełnionych przez te samorządy. W powiecie pleszewskim jest bardzo rozwinięte rolnictwo, natomiast powiat czarnkowsko-trzcianecki, ze względu na dużą lesistość, pełni w znacznej mierze funkcje turystyczne [Majchrzak i Wysocki 2007]. W powiatach tych zaobserwowano najwyższe spośród wszystkich klas wydatki ogółem na mieszkańca (805,80 zł), co, jak już wcześniej wspomniano, ma związek z małą gęstością zaludnienia, zwłaszcza w powiecie czarnkowsko-trzcianec-kim⁹. Ta sytuacja, w połączeniu z najniższą kwotą nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących (3,17%), stanowiącą połowę średniej dla wszystkich powiatów w województwie wraz z przeciętnym odsetkiem wydatków majątkowych, implikowała najwyższy stopień zadłużenia (23,00%) oraz obciążenia spłatą rat kapitałowych i odsetek (8,72%). Udział zobowiązań w dochodach ogółem był prawie dwukrotnie wyższy niż przeciętnie w województwie wielkopolskim, a o 10 punktów procentowych przewyższał średnią krajową. Daleki był jednakże od ustawowej granicy 60%. Bardziej niepokoić może wartość wskaźnika spłat, która ponad trzykrotnie przekroczyła przeciętny poziom w województwie i dwukrotnie w kraju. Oznaczało to relatywnie duże obciążenie ratami kapitałowymi i odsetkami.

Klasa szósta, najbardziej liczna, objęła 11 powiatów (rys. 1). Samorządy te odnotowały wartości cząstkowych wskaźników sytuacji finansowej niewiele poniżej przeciętnej z wyjątkiem udziału podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz poziomu zadłużenia i spłaty, które były wyższe o około 1-2 punkty procentowe od średniej dla wszystkich badanych jednostek w województwie (tab. 4). W odniesieniu do

⁸ W 2006 roku wynosiła ona około 11,24 na 100 osób w wieku produkcyjnym, podczas gdy w województwie wielkopolskim kształtowała się na poziomie 14,78.

⁹ W badanych latach wynosiła ona przeciętnie 47,66 osób na 1 km².

Polski sytuacja wyglądała podobnie, z tą różnicą, że dochody własne *per capita* minimalnie przewyższały średnią krajową, udział podatków uplasował się niewiele poniżej przeciętnej, zaś odsetek dotacji był znacznie niższy (o około 4 punkty procentowe) od średniej. Wydatki na mieszkańca również w dużym stopniu odbiegały od poziomu przeciętnego (wyższe o 90 zł).

Klasę siódmą z kolei utworzyło sześć powiatów: chodzieski, gostyński, jarociński, wągrowiecki, wolsztyński i złotowski (rys. 1). Samorzady te odnotowały zbliżone do średniej wojewódzkiej oraz średniej krajowej dochody własne *per capita*, odsetek wydatków majątkowych oraz poziom zadłużenia i spłat zobowiązań (tab. 4). Wyraźnie powyżej przeciętnej znalazły się wydatki ogółem na mieszkańca (o 68 zł i o 159 zł odpowiednio w województwie i w kraju) oraz udział nadwyżki operacyjnej. W zakresie samodzielności finansowej, odsetek środków własnych był niższy o 2-3 punkty procentowe od poziomu przeciętnego w badanym regionie i w kraju, natomiast wielkość dotacji celowych, w ogólnych dochodach budżetowych, była niższa o kilka punktów procentowych od średniej w Polsce.

PODSUMOWANIE

Uogólniając powyższe rozważania można stwierdzić, że sytuacja finansowa w powiatach województwa wielkopolskiego w latach 2004-2006 była zróżnicowana. Najlepszą sytuacją finansową charakteryzował się powiat poznański. Osiągnął on najwyższe wartości poszczególnych wskaźników sytuacji finansowej z wyjątkiem zbliżonego do średniej w województwie zadłużenia i stopnia obciążenia spłatą zaciągniętych zobowiązań oraz niższej od przeciętnej kwoty wydatków *per capita*. Dobry stan finansów samorządowych prezentowały również powiaty: grodziski, kaliski, koniński, leszczyński oraz nowotomyski. Zdecydowały o tym przede wszystkim duża samodzielność finansowa wyrażona znacznym udziałem dochodów własnych oraz małym udziałem dotacji celowych w dochodach budżetowych oraz wysoki odsetek wpływów podatkowych w środkach własnych. Samorzady te charakteryzowały się również dużym udziałem wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, który był możliwy dzięki ponadprzeciętnej kwocie nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących. Wymienione wyżej powiaty charakteryzowały się lepszą sytuacją finansową niż jednostki tego szczebla w Polsce.

Powiaty czarnkowsko-trzcianecki i pleszewski charakteryzowały się stosunkowo najgorszą sytuacją finansową. Przyczyną tego stanu była stosunkowo najmniejsza samodzielność finansowa, najmniejszy udział wpływów z podatków dochodowych w dochodach własnych oraz duże zadłużenie i obciążenie spłatą przekraczające dwu- lub nawet trzykrotnie przeciętny poziom w województwie i w kraju.

Wyniki przeprowadzonych analiz częściowo pokrywają się z wcześniejszymi badaniami. Na ich podstawie wysnuto wnioski, że najlepszą sytuacją finansową w 2006 roku odznaczały się między innymi samorzady: kaliski, koniński, leszczyński, poznański oraz jarociński i szamotulski. Jest to zgodne w pewnym stopniu z uzyskanymi obecnie wynikami badań. Podobnie jest w przypadku najgorszej sytuacji finansowej, którą odznaczyły się powiaty: czarnkowsko-trzcianecki, pleszewski, a także międzychodzki, ostrzeszowski i rawicki [Majchrzak 2008]¹⁰.

¹⁰ We wcześniejszych badaniach uwzględniono jednakże tylko jeden rok i przyjęto częściowo odmienny zestaw zmiennych.

LITERATURA

- Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2006: powiaty. www.mf.gov.pl [dostęp 2008].
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003-2006. 2007. GUS, Warszawa.
- Bury P., 1999. Ograniczenia polityki dochodowej gmin. W: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*. Red. M. Obrębalski. Pr. Nauk. AE Wroc. 807, 62.
- Denek E., 2001. Płaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego. W: *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*. Red. E. Denek. Zesz. Nauk. AE, Pozn. 7, 17.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2004. *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Municipium SA, Warszawa.
- Filipiak B., 2004. Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej. *Finanse Komunal.* 3, 23-24.
- Gabrusewicz W., 2005. *Podstawy analizy finansowej*. PWE, Warszawa.
- Gonet W., 2006. Pomoc nadmiernie zadłużonym jednostkom samorządu terytorialnego. *Finanse Komunal.* 5, 15.
- Gonet W., 2008. Program naprawczy jednostki samorządu terytorialnego w sytuacji utraty zdolności wykonania zobowiązań. *Finanse Komunal.* 3, 16.
- Jastrzębska M., 2004. Analiza samodzielności finansowej i sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003. *Finanse Komunal.* 5, 34-48.
- Kańduła S., 2003. *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Wyd. AE, Poznań.
- Kańduła S., 2005. *Funkcjonowanie sektora samorządowego w systemie finansów publicznych*. W: *Finanse samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane)*. Red. L. Patrzalek. Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Jastrzębska M., 2004. Polityka wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu. *Finanse Komunal.* 1, 12-32.
- Majchrzak A., 2008. Klasyfikacja powiatów według sytuacji finansowej w województwie wielkopolskim. *Zesz. Nauk. SGGW Ekon. Organ. Gospod. Żywn.* 65, 145-154.
- Majchrzak A., Wysocki F., 2007. Potencjał produkcyjny rolnictwa w województwie wielkopolskim. *Rocz. Nauk. SERiA* 9, 2, 217-221.
- Ruśkowski E., 2004. *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
- Stanisz A., 2007. *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny*. V. 3. *Analizy wielowymiarowe*. StatSoft, Kraków.
- Świrska A., 2008. Subwencje jako źródło dochodów gminy. *Zesz. Nauk. SGGW Ekon. Organ. Gospod. Żywn.* 65, 169.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. 2005. Dz. U. Nr 249, poz. 2104.
- Wysocki F., Lira J., 2005. *Statystyka opisowa*. Wyd. AR, Poznań.